



KÖZJOGI SZEMLE

BLUTMAN LÁSZLÓ
Sűrűületi zóna: az
Alaptörvény és az uniós jog
viszonya
1. oldal

**BERKES LILLA -
FEKETE BALÁZS**
Nemzeti Hitvallás: csupán
díszítő szavak?
15. oldal

CSATLÓS ERZSÉBET
Az EU hatása a konzuli
igazgatásra
25. oldal

PFEFFER ZSOLT
A jogvesztő közbeszerzési
jogorvoslati határidők a
gyakorlat tükrében (II. rész)
35. oldal

ZACCARIA MÁRTON LEÓ
Az egyenlő
bánásmód munkajogi
szabályozásának
anomáliái
41. oldal

FARKAS HENRIETTA REGINA
A környezethez való jog az
Alaptörvény P) cikkének
tükrében
48. oldal

HORVÁTH GYÖNGYI
Közjegyzők gazdaságban
betöltött szerepe -
közérdek vagy piac?
55. oldal

CHRONOWSKI NÓRA
A sarkalatosság árnyalatai
- alkotmánybírói
döntés a közigazgatási
felsőbbíróság apropóján
62. oldal

LUKONITS ÁDÁM
Miller-ügy: az angol
parlamentarizmus ereje
teljében
63. oldal

CHRONOWSKI NÓRA
In memoriam Kilényi Géza
66. oldal

HAJAS BARNABÁS
A közjog alakítója
68. oldal

JÓZSA ÁGNES
Válasz: a független
oktatási rendszerről a
bírság függvényében
70. oldal

ERDŐS CSABA
Recenzió Kukorelli
István - Tóth Károly:
A rendszerváltozás
államszervezeti
kompromisszumai című
könyvéről
71. oldal

KURUNCZI GÁBOR
Egy kitüntetett alapjog
és korlátai: a gyűlekezési
szabadság egyes aktuális
kérdéseiről
75. oldal



FÓKUSZ / FOCUS

BLUTMAN László

Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya

Twilight Zone: The Relation of the Hungarian Fundamental Law and EU Law

1

FIGYELŐ / OBSERVER

BERKES Lilla – FEKETE Balázs

Nemzeti Hitvallás: csupán díszítő szavak?

The National Avowal: Simply Words?

15

CSATLÓS Erzsébet

Az EU hatása a konzuli igazgatásra

The Influence of EU Law on Consular Administration

25

PFEFFER Zsolt

A jogvesztő közbeszerzési jogorvoslati határidők a gyakorlat tükrében (II. rész)

The Forfeit Deadlines in the Field of Public Procurements According to Legal Practice (Part 2)

35

ZACCARIA Márton Leó

Az egyenlő bánásmód munkajogi szabályozásának anomáliái

Regulative Anomalies around Equal Employment

41

FUTURUM / FUTURUM

FARKAS Henrietta Regina

A környezethez való jog az Alaptörvény P) cikkének tükrében

The Right to Environment in the Light of Article P of the Fundamental Law of Hungary

48

HORVÁTH Gyöngyi

Közjegyzők gazdaságban betöltött szerepe – közérdek vagy piac?

Civil Law Notaries as Economic Factors – Public-policy or Business?

55

FAKTUM / FACTUM

CHRONOWSKI Nóra

A sarkalatoság árnyalatai – alkotmánybíróági döntés a közigazgatási felsőbb bíróság apropóján

The Shades of Cardinal Acts – Constitutional Court Decision on Establishing an Administrative High Court

62

LUKONITS Ádám

Miller-ügy: az angol parlamentarizmus ereje teljében

The Miller-Case: Parliamentary Sovereignty at its Best

63

FÓRUM / FORUM

CHRONOWSKI Nóra

In memoriam Kilényi Géza

In Memoriam Géza Kilényi

66

HAJAS Barnabás

A közjog alakítója

The Moulder of Public Law

68

JÓZSA Ágnes

Válasz: a független oktatási rendszerről a bíróság függvényében

Reaction – on the Independent Education System in the Context of Courts

70

ERDŐS Csaba

Recenzió Kukorelli István és Tóth Károly: A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai című könyvéről

Review on István Kukorelli, Károly Tóth: The Structural Compromises of Hungarian Regime Change

71

KURUNCZI Gábor

Egy kitüntetett alapjog és korlátai: a gyülekezési szabadság egyes aktuális kérdéseiről

An Outstanding Fundamental Right with its Limits: On the Current Issues of Freedom of Assembly

75

IMPRESSZUM**KÖZJOGI SZEMLE**

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss László **A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:** Prof. Dr. Ádám Antal, Prof. Dr. Bodnár László, Dr. Fábíán Adrián, Dr. Ivancsics Imre, Dr. Kisfaludy Zoltán, Prof. Dr. Kukorelli István, Prof. Dr. Petrétai József, Dr. Somogyvári István, Dr. Sulyok Gábor, Prof. Dr. Szalayné Dr. Sándor Erzsébet, Dr. Tóth Judit **KÜLSŐ TAGOK:** Prof. Dr. Dr. h.c. Bogusław Banaszak (Wrocławai Egyetem), Prof. Dr. Dr. h.c. Gilbert Gornig (Philips Universität Marburg), Prof. Dr. Erika de Wet (University of Amsterdam), Prof. Dr. Dr. h.c. Herbert Küpper (IOR München) **FŐSZERKESZTŐ:** Dr. Chronowski Nóra, email: chronowski.nora@ajk.elte.hu **FELELŐS SZERKESZTŐ:** dr. Gábor Zsolt, email: gabor.zsolt@hvgorac.hu **SZERKESZTŐK:** dr. Naszladi Georgina, email: NaszladiG@kuria.birosag.hu, dr. Szilágyi Emese, dr. Lukonits Ádám **WEBOLDAL:** <http://hvgorac.hu/kojogiszemle/> **KIADJA:** a HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 1037 Budapest, Montevideo u. 14. Telefon: 340-2304, 340-2305 • Fax: 349-7600 E-mail: info@hvgorac.hu • Internet: www.hvgorac.hu **FELELŐS KIADÓ:** dr. Frank Ádám **MŰSZAKI SZERKESZTŐ:** Bors Kriszta **TÖRDELŐ:** Máthé József **KORREKTOR:** Nagy Márton **NYOMTATÁS:** Multiszolg Bt. HU ISSN 1789 69 91 A borítón a Laokoön-csoport szobra látható a római Vatikáni Múzeumban. **ELŐFIZETÉS:** Előfizethető a HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.-nél. Megjelenik: negyedévente. Előfizetési díj 2017. évre: 14 000 Ft. A szerkesztőség a főszerkesztő vagy a felelős szerkesztő e-mail címén várja azokat a közlésre szánt tanulmányokat, amelyek az alkotmányosság, a nemzetközi kapcsolatok és a közigazgatás aktuális problémáit vizsgálják. A kéziratot kérjük feltüntetni a szerző nevét, munkahelyét, beosztását, levelezési címét. A kéziratok lektoráltatásáról a szerkesztőbizottság gondoskodik, és fenntartja a jogot a kéziratok korrigálására, szerkesztésére, illetve terjedelmi okokból történő rövidítésére a szerző értesítésével. 2017-ben a kéziratokat Word 97/2010 szövegszerkesztővel, 12 pontos betűméret alkalmazásával, lággyegyzetmegoldással lehet benyújtani, a weboldalunkon közzétett formai útmutató szerint (<http://hvgorac.hu/kojogiszemle/>).



- 91 Indokolás [27]–[29], [31].
- 92 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [86], 3046/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [38], [75], 3023/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [46].
- 93 Ilyen a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [195].
- 94 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [64].
- 95 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [110].
- 96 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [153], [170].
- 97 4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [101], [116], [126].
- 98 13/2013. (VI. 17.) AB határozathoz, Indokolás [191]–[194].
- 99 28/2013. (X. 9.) AB határozat.
- 100 Indokolás [42]–[45].
- 101 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [83].
- 102 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [73].
- 103 Indokolás [83].
- 104 Indokolás [43].
- 105 6/2015. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [70].
- 106 3073/2015. (IV. 23.) AB határozathoz, Indokolás [72], [90]–[91], [96].
- 107 Vörös Imre: Preambulumot az alkotmányhoz – de miért? In: Preambulum az alkotmányokban (szerk. Lamm Vanda – Majtényi Balázs – Pap András László). Complex, Budapest 2011. kül. 23–25. o.
- 108 L. részletesen Varga Csaba: A preambulumok problémája és a jogalkotási gyakorlat. In: Varga Csaba: A jog mint logika, rendszer és technika. Budapest 2000. 176–177. o.
- 109 Vö. Lawrence B. Solum: On the Indeterminacy Crisis: Critiquing Critical Dogma. *University of Chicago Law Review* 1987. 462–503. o.
- 110 A történeti alkotmány és vívmányainak kérdéséhez I. Varga Zs. András: Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kögens rendelkezéseiben. *Iustum Aequum Salutare* 2016. 4. sz. 83–89. o.; Vörös Imre: Történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle* 2016. 4. sz. 44–57. o. és Zászkaliczky Márton: Eszmetörténeti szempontok a történeti alkotmányosság közép- és kora újkori magyarországi történetéhez. *Közjogi Szemle* 2015. 3. sz. 14–25. o. továbbá Sente Zoltán: A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle* 2011. 3. sz. 1–13. o.

CSATLÓS ERZSÉBET
adjunktus (SZTE ÁJTK)

AZ EU HATÁSA A KONZULI IGAZGATÁSRA¹

A konzuli igazgatás hagyományosan az állam külkapcsolati tevékenységéhez, külpolitikájához erősen kötődő közigazgatási terület, és mint ilyen, a nemzeti szuverenitás egyik alapköve. Az Európai Unió (EU) hatása azonban egyre inkább érződik ezen a területen is: többek az egyes szakpolitikák kapcsán felmerült feladatok, másrészt szervezeti változások nyomán. A legutóbbi változás az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosítvány, a képvisellel nem rendelkező uniós polgárok harmadik államokban való konzuli védelmét célzó irányelvi rendelkezésekben öltött testet, és a korábbiánál jelentősebb mértékben gyakorol anyagi, eljárásjogi és szervezeti hatást a nemzeti konzuli igazgatásra.

1. A KONZULI IGAZGATÁS RENDSZERTANI HELYE ÉS SAJÁTOSSÁGAI

A nemzetközi kapcsolatok politikai, gazdasági és társadalmi kapcsolatok összessége, amelyeknek, ha nem is kizárólagos, ámbár kétségtelen főszereplői az államok. A *külkapcsolati tevékenység* az állami szerveknek a más államokkal kialakított olyan politikai, gazdasági, kereskedelmi, kulturális és tudományos kapcsolatrendszere, amelyben az állami szervek feladata elsősorban az, hogy – a külpolitikai elvekkel és célokkal összhangban – tevékenységükkel gondoskodjanak az állam feladatainak, érdekeinek érvényesítéséről. A külkapcsolatokat a *külpolitika* mozgatja, amely az állam belpolitikája által meghatározott alapvető érdekeket kifejező elvek és célok összessége. A független államok alapvető

ismérve a külkapcsolatok szabad alakításának joga, amely gyakorlatilag az államiság kezdete óta az állami feladatok köréhez tartozik. A külpolitika mint cél megvalósítása érdekében a többi szakigazgatási ágazatra jellemző *hatósági tevékenység jellemzően háttérbe szorul*.² Ez alól a külképviseletek konzuli feladatai jelentenek kivételt. Ennek alapkonceptiója az, hogy a magyar állampolgárnak külföldön is biztosítani kell a közigazgatási hatósági eljárás megindításának lehetőségét, illetve okiratok beszerzését, továbbá azt, hogy saját államuk oltalmazó szerepét külföldön se veszítsék el.³ A külképviseletek összetett jogi környezetben, a magyar közigazgatás kinyújtott karjaként működnek, egy részük pedig a *konzuli igazgatás* területét alkotja, amely elsősorban a fogadó állam területén tartózkodó állampolgárok érdekében végzett komplex tevékenységre összpontosul. Ez önálló, valamint közvetítő hatósági tevékenységet, közjegyzői valamint okirat-felülhitelesítési és érdekvédelmi feladatok ellátását öleli fel.⁴ Ezek a feladatok az állam személyi felségjogaival függenek össze, amelyek a személyek mozgását követően, a területi felségjogra épülő modern államokban is fennmaradtak,⁵ és a határon túl felmerülő közigazgatási ügyek intézésére a konzuli tisztviselőt vették igénybe.⁶ A külügyi igazgatás és tevékenység alapelvei alapvetően ugyanazok, amelyek a hatósági eljárások során is mozgórugóként működnek: törvényesség, demokrácia, törvény előtti egyenlőség, az ügyféli jogok védelme, gyorsaság, egyszerűség és költséghatékonyság, valamint a humanizmus, különösen a gyermeki érde-

kek védelme.⁷ A konzul tevékenysége azonban mindekelőtt a konzult küldő és az őt fogadó állam baráti kapcsolatán alapul, a kölcsönösség és a jó viszony függvénye az, hogy idegen állam területén a küldő állam a közigazgatásának egy ágát fenntarthatja, és a belső jogában meghatározottak szerinti tevékenység végzésére jogosult. Emiatt a konzuli igazgatás alapját és kereteit a nemzetközi közjog keretén belüli *konzuli kapcsolatok joga* adja, tartalommal pedig a *konzuli jog* tölti meg, amely a konzuli szervezet tevékenységének javarészt belső jogi szabályait takarja.⁸ Ez a konzuli szolgálat tevékenységének sokrétűségéből adódóan a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvényen (Konztv.), valamint annak végrehajtási rendeletén⁹ túl számos ágazati jogszabályt jelent. Emiatt érdemes áttekinteni, hogy az uniós jog térhódítása vajon milyen mértékben hat a konzuli igazgatásra, a nemzeti közigazgatás külkapcsolatokon nyugvó ágára, és hogy vajon milyen változásokat indukál a harmadik országokban képvisellel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről 2015 áprilisában született irányelv (konzuli irányelv),¹⁰ amelynek implementációja 2018. május 1-jéig esedékes, és amelynek Magyarország az elsők között már eleget is tett.¹¹

2. AZ EU HATÁSKÖRE ÉS A KONZULI IGAZGATÁS: ANYAGI JOGI, SZERVEZETI ÉS ELJÁRÁSJOGI ASPEKTUSOK

Alapvetően az EU esetében konzuli szervezetről nem beszélhetünk, hatásköröket tekintve a konzuli szervezetre és tevékenységre nézve az EU jogalkotásra felhatalmazást nem kapott. Ez azonban nem azt jelenti, hogy egyéb politikák kapcsán a konzuli igazgatás nem érintett: a vízumpolitikában a tagállami konzuli hatóságok vízumhatósági jogkörrel rendelkeznek, míg az uniós polgárság által keletkeztetett jogosítványok okán bármely harmadik államban tartózkodó uniós polgár irányába konzuli védelemmel összefüggő feladatok terhelik az illetékes tagállami külképviseleti szerveket.¹²

2.1. A KÖZÖS VÍZUMPOLITIKA ÉS KONZULI IGAZGATÁS KAPCSOLÓDÁSI PONTJA

Az állami szuverenitás egyik megnyilvánulási formája az, hogy az állam eldöntheti: kit, milyen feltételekkel enged a területére, és hogy más államok állampolgáiraival szemben alkalmaz-e korlátozást.¹³ Az Európai Unióban a belső határok nélküli szabad mozgás és a közös külső határok által nyújtott védelemre épülő schengeni térség alapköve az a megállapodás, amelynek alapján az EU-n kívüli államok állampolgáiraival szemben igyekeznek egységet tükrözve nemzeti külpolitikai prioritásokat háttérbe szorítani, és a rövid időtartamra (3 hónap) szóló beutazási engedélyek vonatkozásában közös vízumszabályokat és az egységes rövid tartózkodásra jogosító, ún. *schengeni vízumot* alkalmazni.¹⁴

Az eredendően kormányközi megállapodásokon nyugvó rendszer¹⁵ az Európai Unió harmadik pillérébe tartozott, a rendszer működtetésének kulcsszereplői

pedig a részes államok külképviseletei lettek.¹⁶ A vízumkötelezettség alá tartozó külföldieknek,¹⁷ akik valamely szerződő fél területére be kívántak lépni, a célország diplomáciai vagy konzuli képviseletén vízumot kellett kérelmezniük, amelyről maga a diplomáciai vagy konzuli képviselet (a továbbiakban: konzuli hatóság)¹⁸ döntött.¹⁹ A rendszer alapja, az információk és adatok cseréjének csatornája a közös vízumrendszer volt, amelynek működtetésére vonatkozó eljárási szabályok forrása az 1999-ben született, többször módosított és bővített, a konzulátusokon dolgozók gyakorlati tennivalóit meghatározó *Közös Kézikönyv és Közös Konzuli Utasítások* (KKU)²⁰ volt. A két okmányt a Végrehajtó Bizottság fogadta el, amely a schengeni egyezményben foglaltak végrehajtását célzó részletszabályok megalkotására volt hivatott.²¹

Az Amszterdami Szerződés 1999. május 5-i hatálybalépése óta a vízumpolitika a *schengeni acquis* részeként a harmadikból az első pillérbe került át, közös politikává vált az EU jogi és intézményi keretein belül, amely a tagállami kötelezettségekben is változást hozott.²² Tekintettel arra, hogy a vízumkérdés a változás ellenére is érzékeny terület a harmadik országokkal fennálló politikai kapcsolatok tekintetében, és a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó második pillért az Amszterdami Szerződés ebben a kérdésben nem érintette, ezért a Végrehajtó Bizottság szerepét a szintén tagállami érdekeket képviselő Tanács vette át, fenntartva a jogot, hogy szabályozza a vízumpolitika részleteit és megfelelő gyakorlati eljárásokat alakítson ki e téren.²³ Ennek fényében címezte közvetlenül a diplomáciai és konzuli képviseleteknek az újabb Közös Konzuli Utasítást 2005-ben *közlemény* formájában.²⁴ A *schengeni acquis* java részét – többek között a KKU-t is – egységes szerkezetbe foglalva, általános hatállyal bíró, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó rendeleti formában a 2009-ben elfogadott, 2010. április 5-ét követően hatályos *Vízumkódex*²⁵ ötvözte a vízumpolitika anyagi és eljárásjogi szabályait, így közvetlenül a tagállamok konzulátusai számára tartalmaz követendő előírásokat. Ezeket cizellálja a Bizottság két végrehajtási rendelkezéseket tartalmazó határozata, kézikönyve a vízumkérelmek feldolgozásáról és a kiadott vízumok módosításáról,²⁶ valamint a vízumosztályok működési rendjéről és a helyi schengeni együttműködésről.²⁷

A kézikönyvek a Vízumkódex gyakorlati alkalmazásának céljából állapítanak meg a tagállamok konzulátusi személyzete – ideértve a vízumkérelmek átvételére feljogosított tiszteletbeli konzult is – feladatainak ellátására vonatkozóan operatív utasításokat, iránymutatásokat, bevált gyakorlatokat és ajánlásokat anélkül, hogy új jogot vagy kötelezettséget határoznának meg, és egyúttal kikötik, hogy a rendelkezéseikre bíróság előtt nem lehet hivatkozni. Céljuk csupán az, hogy biztosítsák az alapjául szolgáló Vízumkódex és a vonatkozó egyéb jogi aktusok rendelkezéseinek harmonizált végrehajtását.²⁸ A határozati formában kiadott kézikönyvek címzett köre a schengeni térséget alkotó tagállamok.^{29,30} A vízumokra vonatkozó kézikönyv a Vízumkódex rendelkezésein alapulva iránymutatást nyújt a konzulátusoknak

nemcsak az anyagi jogi szabályok alkalmazásához, hanem bizonyos eljárásjogi kérdésekhez is a vízumkibocsátásra illetékes tagállam, illetve annak illetékes konzulátusának meghatározásához,³¹ a vízumkérelem megvizsgálásához,³² továbbá a döntéshozatalra irányadó időtartamra nézve.³³ Ezzel szemben a vízumosztályok működési rendjére vonatkozó kézikönyv konzuli képviseletek működési rendjéért és működéséért, valamint a tagállamok központi és helyi hatóságai között folyó együttműködésért – így a helyi schengeni együttműködésért is – felelős központi és konzuli tagállami hatóságoknak szóló operatív utasításokat, bevált módszereket és ajánlásokat tartalmaz. Ez a kézikönyv azonban kifejezetten előírja a tagállamoknak azt a kötelezettségét, hogy utasítsák az illetékes nemzeti hatóságait a kézikönyv útmutatóként való használatára, amely némiképp ellentmond annak, hogy mindez csak javaslat.³⁴ Ez tartalmazza többek között a tagállami hatóságok egymással való együttműködésének szabályait, amelynek alapja a közös vízuminformációs rendszeren (VIS) keresztüli információmegosztás, kapcsolattartás, ennek részletszabályait a VIS-rendelet és a VIS-határozat tartalmazza.³⁵

2.2. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG ÉS A KONZULI IGAZGATÁS KAPCSOLATA

2.2.1. Az uniós polgárság konzuli védelemhez való joga harmadik államokban

Az uniós jog másik vetülete, amely erősen érinti a konzuli igazgatást, az uniós polgárság jogosítványait képező diplomáciai és konzuli védelemhez való jog harmadik államokban. A nemzetközi jogi alapok különbözőek: ugyan a bécsi konzuli kapcsolatokról szóló 1963-ban létrejött egyezménynek (BKE) minden tagállam részese, de a többi konzuli védelemmel összefüggő egyezmény tekintetében már vegyes a részes államok köre, legyen szó a BKE-hez elfogadott jegyzőkönyvekről, egyéb nemzetközi megállapodásról, vagy egymás között, illetőleg harmadik államokkal kötött konzuli védelemmel összefüggő megállapodásról.³⁶

Az európai polgárságra vonatkozó elgondolás a Maastrichti Szerződés 1993-as hatálybalépése óta létezik,³⁷ az összetartozás-tudat és egységképzet egyfajta megerősítése céljából.³⁸ Ennek révén minden uniós polgár, aki az Európai Uniót kívül olyan országban tartózkodik, ahol az állampolgársága szerinti országnak nincs – már nincs vagy soha nem is volt – külképviselete, jogosult bármely más uniós ország diplomáciai vagy konzuli hatóságaitól konzuli védelmet kérni és kapni. A rendelkezéshez kapcsolódó másodlagos jogforrások, illetőleg a jogirodalmi következtetések azonban arra engednek következtetni, hogy a rendelkezés konzuli védelmet takar.³⁹ Az állam a fogadó államban egy harmadik állam részére is végezhet konzuli feladatokat, feltéve, hogy ezt a fogadó állam nem ellenzi.⁴⁰ A rendelkezés közös angol-német javaslatra került az egyezmény szövegébe, és rugalmasan kezelt gyakorlatot jelent: a küldő állam által megküldött értesítés (szóbeli jegyzék) önmagában is elegendő ahhoz, hogy megalapozza a képviselő állam

szervének eljárását. Ha a fogadó állam nem válaszol, hallgatólagosan elfogadja azt, és a tiltakozásnak kell kifejezettnek lennie. Gyakorlatilag erre a rendelkezésre épít az EU konzuli védelmi politikája. Különleges esete a schengeni vízumrendszet, amelynek alapján a tagállamok külügyi hatóságai gyakorlatilag a teljes schengeni térségben érvényes vízumot bocsátanak ki.⁴¹

A konzuli védelmi politika továbbgondolásának első sorban a Bizottság 2006-os Zöld Könyvében is összegzett adat az oka, ami szerint mindössze három olyan állam van a világon, ahol az EU valamennyi tagállamának van képviselete: Kínában, Oroszországban és az Egyesült Államokban.⁴² Ezt összevetve a nagyszámú külföldre utazások, a terrorcselekmények és a természeti katasztrófák együttes hatásaival, a konzuli védelem relevanciája nem elhanyagolható.

A Maastrichti Szerződést követően 2002-ben lépett hatályba a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozata (95/553/EK) az uniós polgársággal összefüggésben értelmezett diplomáciai és konzuli képviseletek által nyújtott védelemről szóló 9 cikke, amely tartalmat adott a Szerződés által deklarált jognak. Eszerint az uniós polgár saját állampolgárság szerinti diplomáciai vagy konzuli tisztviselő hiányában harmadik államokban bármely más uniós tagállam e szerveihez fordulhatott, ha halál, súlyos baleset vagy súlyos betegség, őrizetbe vétel vagy letartóztatás miatt, vagy erőszakos bűncselekmények áldozatává válva, esetleg egyéb okból bajba kerülve, illetve a hazajutásban szorultak segítségére. Ez magában foglalhatta – végső esetben – visszatérítendő pénzügyi támogatás juttatását is.⁴³ A hazajutás elősegítése érdekében néhány évvel később, 2006-ban lépett hatályba a közös kül- és biztonságpolitika égisze alatt a tagállamok által elfogadott határozat (96/409/KKBP), amely lehetővé tette, hogy az uniós polgárok bármelyik harmadik államból akkor is hazajuthassanak, ha az úti okmányaik elvesztek, azokat ellopták, megrongálódtak vagy átmenetileg nem állnak rendelkezésre. Az *ideiglenes úti okmány* a nemzeti útlevélet nem pótolja, de annak birtokában az uniós polgár – saját hiányában – bármelyik tagállam külképviseleti szervének közreműködésével, egyszeri utazásra feljogosítva hazautazhat saját államába vagy tartózkodási helyére.⁴⁴ A harmadik államban képviselettel rendelkező államok munkaterhelése az ún. konzuli válsághelyzetek esetén a *vezető állam*⁴⁵ kijelölésével tehető arányossá, az ezzel összefüggésben meghatározott iránymutatások azonban nem kötelező erejű jogi rendelkezések,⁴⁶ és ahogyan a határozatok is, elsősorban a tagállamok kormányainak együttműködésére építenek.⁴⁷ A Lisszaboni Szerződést megelőző időszakban a konzuli védelem területe az Amszterdami Szerződéssel sem változott, gyakorlatilag megőrizte a kormányközi szabályozási jelleget, amely az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosítványok gyakorlása érdekében kimunkált határozatok révén sem hidalta át a nemzeti szabályozás és a külpolitika különbözőségeit. Az uniós polgársághoz kapcsolódó jog pedig inkább a más állami külképviseleti szervek által nyújtott szolgáltatás diszkriminációmentességét hivatott garantálni, mintsem ala-

nyi jogot biztosítani. Ilyen módon az Alapjogi Kartában szóról szóra megismételt, alapjogként nevesített rendelkezés az, amely egyéni jogot keletkeztet nemcsak az állampolgár, hanem az uniós polgárok mindegyike részére a kölcsönös együttműködés és az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmának alapelvein nyugodva.⁴⁸

Ez azért fontos kérdés, mert a konzuli védelem koncepciójáról eltérően vélekednek az EU-s tagállamok:⁴⁹ 2010-es felmérés szerint az akkori 27 tagállamból 16 esetében beszélhetünk konzuli védelemhez való jogról, míg a többi esetben arra volt példa, hogy nem jogi, hanem politikai kérdésként állnak hozzá, mint Ausztriában, vagy diszkrecionális jogkörbe tartozó közigazgatási hatósági döntésnek tartják, mint Spanyolországban, vagy egyszerűen csak nem is rendelkeznek róla, mint Lengyelországban.⁵⁰ A felmérés óta csatlakozott Horvátország az alkotmányában rögzítette az uniós polgárság intézményét és a kapcsolódó jogosítványokat, így azoknak a tagállamoknak a körébe sorolható, ahol a konzuli védelemhez való jogot elismerik.⁵¹

A Lisszaboni Szerződés nyomán azonban mindez megváltozott, mivel az Alapjogi Karta jogilag kötelező elsődleges jogforrássá vált, a 46. cikke pedig alapvető jogként fogalmazta meg az uniós polgár diplomáciai és konzuli védelemhez való jogát harmadik államokban, amennyiben saját államuk erre alkalmas külképviseleti szervvel nem rendelkezik.⁵²

2.2.2. A továbbgondolt koncepció és a tagállamok mozgásszabadsága

A jelenlegi megszövegezés (EUMSZ 23. cikk) szerint a tagállamok elfogadják a szükséges rendelkezéseket, utalva arra, hogy a konzuli politika területén a Tanács különleges jogalkotási eljárás útján irányelvet alkot, és megkezdik az ilyen védelem biztosításához szükséges nemzetközi tárgyalásokat. A kormányközi megállapodások helyett a Tanács, a Bizottság kezdeményezését követően, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, különleges jogalkotási eljárás keretén belül irányelv formájában koordinációt és együttműködést segítő rendelkezések elfogadásával segítheti elő az uniós polgársághoz való jog érvényesítését.⁵³ Többek között ennek a folyamatnak is köszönhető, hogy 2015-ben a 95/553/EK határozatot hatályon kívül helyezte és felváltotta a Tanács irányelve. A konzuli védelem koncepciója ugyanis a tagállami konzuli hatóságok együttműködésére épít, és mint ilyenre, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően az EU hatásköre kiterjed kiegészítő, támogató, összehangoló intézkedések meghozatala formájában.⁵⁴ Nem jelenti ez azonban azt, hogy a közös konzuli politika mellőzi a nemzetközi megállapodások szükségességét (lásd később). Emellett az EU külkapcsolatai körében létrejött a közös európai diplomácia első elemeként emlegetett Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ)⁵⁵ és az EU diplomáciai testületeként intézményesültek annak küldöttségei az EU harmadik államokban és nemzetközi szervezetek előtti képviselete céljából.⁵⁶ Az EKSZ és a küldöttségek szorosan együtt-

működni kötelesek a tagállami külképviseleti szervekkel, főként válsághelyzet esetén, amikor a szerepük felértékelődik a konzuli irányelv rendelkezései nyomán. Jelenleg tehát a konzuli védelem területe az uniós jog szempontjából két irányból meghatározott: egyrészt alapjogi nézőpontból az uniós polgárság vonatkozásában, másrészt továbbra is speciális jogrend alá tartozó közös kül- és biztonságpolitika részéről.⁵⁷ Ez további kérdéseket vet fel.

A konzuli irányelv kifejezetten deklarálja, hogy nem érinti a harmadik államokkal fennálló tagállami kapcsolatokat.⁵⁸ A szükséges részletkérdések szabályozását a Lisszaboni Szerződést megelőző rendelkezés alapján a tagállamok egymás között hozták – volna – létre (EKSZ 20. cikk) kormányközi megállapodás útján, lévén a közös kül- és biztonságpolitikába tartozó kérdéseket konszenzussal lehetett elfogadni, illetve nem kötelező tanácsi iránymutatás vonatkozott rájuk,⁵⁹ de egyik típusú rendelkezés sem biztosított közvetlen hivatkozási alapot az egyéni jogok érvényesítéséhez.⁶⁰ A 95/553-as, illetve a 96/409-es határozatokra a tagállamok speciális, kevésbé formális nemzetközi szerződésként tekintenek, amelyet a kormányfők a Tanács keretében hoztak létre és ratifikáció helyett elegendő volt a Tanács Titkárságának értesítése arról, hogy a belső jogban az alkalmazásukhoz szükséges módosításokat végrehajtották.⁶¹

A külképviseleti szervek, beleértve az állampolgárok részére jellemzően szolgáltatást nyújtó konzuli szolgálatot, az állam extraterritoriális közigazgatását testesítik meg, de pont az idegen állam területén fenntartott épület és végzett tevékenység az, ami miatt szorosan kapcsolódnak a külpolitikához és az államközi viszonyokhoz. A külpolitika pedig a Lisszaboni Szerződést követően is érzékeny terület, a tagállamok közigazgatása továbbra is nemzeti hatáskör: az EU jogalkotási hatásköre csak az igazgatási együttműködések támogató intézkedések meghozatalára terjed ki annak érdekében, hogy eredményesebb legyen az uniós jog végrehajtása, de anélkül, hogy a nemzeti közigazgatási jog harmonizációját eredményeznék.⁶² Ez nem azt jelenti, hogy az EU joga nem hat a nemzeti közigazgatásra, pusztán azt, hogy a hatékony végrehajtás a tagállamok felelőssége, és ennek keretén belül a közigazgatási szervezet és eljárás szabályainak szükség-szerű módosításait nemzeti szinten kell rendezni. Ugyanígy – a konzuli irányelv által is deklaráltan – nemzeti hatáskörbe tartozik továbbra is a konzuli kapcsolatok joga, az egyes tagállam harmadik államokkal való nemzetközi kapcsolata. Ezt az EU konzuli politikája nem kívánja módosítani, ugyanakkor tagadhatatlan, hogy a konzuli irányelv rendelkezései meghatározott pontokon átalakították az egyes tagállamok konzuli igazgatását.

A Lisszaboni Szerződés és az Alapjogi Karta kötelező elsődleges forrássá válása azonban szükségképpen változásokat eredményezett. Az uniós polgárság alapvető státusza és az abból eredő egyes jogok gyakorlásának lehetősége (*fundamental status*) az esetjogban megerősítést nyert,⁶³ a konzuli védelemhez való jog kapcsán azonban egyelőre jogértelmezést segítő esetjogról nem

beszélhetünk, így csak az elsődleges és másodlagos jogforrásokra támaszkodhatunk annak megítélésé kapcsán.

A harmadik államban képviselettel nem rendelkező uniós polgár számára alapjogi szinten is elismerést nyert az a lehetőség, hogy az EU bármely tagállamának illetékes külképviseleti szervétől konzuli védelmet kérjen.⁶⁴ A 2010-es CARE-felmérés alapján az akkor 27 tagállam szinte egyöntetű választ adott arra a kérdésre, hogy közvetlen hatályt tulajdonítanak az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdés c) pontja, illetve a 23. cikkben foglalt rendelkezésnek, és emiatt azok érvényesüléséhez a többség nem látta szükségét, hogy belső jogalkotással teremtsen ennek keretét.⁶⁵ A közvetlen hatály azonban megköveteli a rendelkezés alkalmazásának feltétel nélküli ségét és világos tartalmát, amely jelen esetben vitára adhat okot. A rendelkezések feltétel nélkülinek tekinthetők abban az értelemben, hogy kivétel nélkül megkövetelik a tagállamoktól, hogy harmadik államokban a konzuli védelem nyújtására felhatalmazott külképviseleti szervük a saját állampolgárral való azonos bánásmódot tanúsítson a képviselettel nem rendelkező uniós polgár (és családtagja) irányába. A nemzetiségi alapon való különbségtétel tilalmának elve (EUMSZ 18. cikk)⁶⁶ elismerten közvetlen hatállyal rendelkezik,⁶⁷ továbbá olyan jogterületek vonatkozásában is kötik a tagállamot, amelyek szabályozása ugyan nemzeti hatáskörben van, de ezzel az uniós jog alapszabadságait veszélyeztetnék.⁶⁸ Az Alapjogi Karta deklarálja, hogy nem keletkeztetett új feladatokat és hatáskört⁶⁹, ugyanakkor az alapjogok érvényesülése megköveteli a tagállami hatáskör bizonyos mértékű csorbítását: a nemzeti intézkedések ugyanis nem foszthatják meg az uniós polgárokat az őket megillető jogok lényegének élvezetétől.⁷⁰ „Az, hogy valamely kérdés a tagállamok hatáskörébe tartozik, nem akadályozza meg, hogy az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben a vonatkozó nemzeti szabályoknak ez utóbbit tiszteljen kell tartaniuk.”⁷¹

Az EUMSZ 23. cikkének rendelkezése önmagában azonban nem világos, nem tesz ugyanis különbséget a diplomáciai és a konzuli védelem között, a vonatkozó másodlagos jogforrások alkalmazásával együtt azonban a jog tartalma beazonosítható – elsősorban a konzuli feladatellátás tipikus eseteinek felsorolásából⁷² – tartalmából lehet következtetni arra, hogy a rendelkezések a konzuli védelemre vonatkoznak.⁷³ Emellett a 23. cikk (2) bekezdése is utal arra, hogy a jog érvényesüléséhez szükség van a tagállamok között kialakítandó szükséges rendelkezések elfogadására és a védelem biztosításához szükséges nemzetközi tárgyalások megkezdésére, ennek azonban ez ideig sem a tagállamok, sem az uniós szervek – a Maastrichti Szerződés óta, amely a szóban forgó rendelkezést először tartalmazta⁷⁴ – nem tettek eleget. Ez pedig a konzuli védelem nyújtásának tartalmi feltétele szempontjából lehet agályos, hiszen mindenfajta tevékenység, amit egy állam tisztviselője a másik állam területén kifejt, nem nélkülözheti a terület szerinti állam (fogadó állam) hozzájárulását, ezért is kiemelt a nemzetközi megállapodások kezdeményezésének szükségessége.⁷⁵

2.2.3. A hatóságok közötti együttműködés az alapjog érvényesítése érdekében

A konzuli irányelv nem keletkeztet automatikus konzuli védelmi kötelezettséget, e tekintetben nem írja át a nemzeti szabályokat, hanem egy *kooperációs mechanizmus* kiépítésére törekszik az érintett tagállamok illetékes külképviseleti szervei között annak céljából, hogy az uniós polgár a számára szükséges konzuli védelmet megkapja.⁷⁶

Az irányelv rendelkezései szerint amennyiben valamely tagállam részére konzuli védelem iránti kérelmet nyújt be egy magát képviselettel nem rendelkező polgárnak valló személy, vagy ha a tagállam tudomást szerez egy ilyen személyről, a rendkívül sürgős eseteket kivéve, minden esetben haladéktalanul kapcsolatba kell lépnie a polgár állampolgársága szerinti tagállammal, és tájékoztatnia kell azt minden lényeges körülményről, még mielőtt bármilyen segítséget nyújtana. A konzultációnak olyan módon kell megvalósulnia, hogy az érintett tagállami hatóságok megoszthassák egymással a releváns információkat annak érdekében, hogy az állampolgárság szerinti tagállam saját maga nyújthasson konzuli védelmet, de elkerülhetővé váljon az, hogy az uniós polgárok visszaéljenek a konzuli védelemhez való joggal, például *forum shopping* révén. Többek között ennek elkerülése végett a tagállamoknak együtt kell működniük a részletszabályok kidolgozásában, illetve a munkateher megosztásában.⁷⁷

A konzuli irányelv szabad kezét ad a tagállamok számára, hogy mely külkapcsolati szervekre telepítik a konzuli védelem nyújtásával összefüggő hatáskört, leggyakrabban ez a konzuli tisztviselő feladata.⁷⁸ Itt kiemelendő, hogy a konzuli irányelv értelmezésében a képviselet hiányának nem feltétlen kell szó szerinti jelentést tulajdonítani, sőt ajánlatos lenne a hiány szó helyett a *nem elérhető* kifejezést alkalmazni, az irányelv ugyanis figyelembe veszi a távolságot, az utazási költségeket és az egyéb akadályozó körülményeket is, amikor képviselettel nem rendelkező uniós polgárról beszél.⁷⁹ A konzuli irányelv az uniós polgárt kísérő, uniós polgárnak nem minősülő családtag esetében az uniós polgárral azonos bánásmódot követel meg⁸⁰, ennek részleteit azonban az irányelv nem tartalmazza, a személyek szabad mozgásakor érvényesülő családtagi elv azonban köti a tagállamok mozgásszabadságát e körben, de nem köti a harmadik államot, így ez is olyan terület, amely további megállapodások tárgyát kell, hogy képezze.⁸¹

Harmadik államokban a saját államának elérhető képviseletével nem rendelkező uniós polgár esetében a konzuli védelem nyújtására irányuló eljárás legalább háromszereplős: (1) az uniós polgár, (2) a megkeresett tagállam harmadik államban található konzuli képviselete, (3) az állampolgárság szerinti tagállam megfelelő hatósága vesz részt abban. Ehhez válsághelyzetben lévő harmadik állam esetén csatlakoznak az EU szupranacionális szervei is. Az EU konzuli politikája ugyanis különbséget tesz a hétköznapi konzuli tevékenység (*normal/daily consular affairs*) és a konzuli válsághelyzet között (*consular crisis situations*). Ez utóbbi esetet az

EU égisze alá helyezi azzal, hogy együttműködési kötelezettséget ír elő (4) a tagállamok helyszínen működő konzuli képviseletei, köztük is kiemelten a vezető állam, valamint az (5) EU helyi küldöttségeinek és a (6) központi szupranacionális szerv között. A rendszer az EKSZ együttműködésére épít.⁸² Válsághelyzet esetén az állampolgárság szerinti állam értesítése is *ex post facto* jellegű lehet.⁸³

A konzuli védelmi politika tehát elsősorban arra kötelezi a tagállamokat, hogy az uniós polgár számára teremtsenek lehetőséget a saját államuk illetékes szerveivel való kapcsolatra, és nem arra, hogy azonnal védelmi intézkedéseket tegyenek. Mindez nem elméleti lehetőség, hiszen becslések szerint az uniós polgárok 8,7%-a, azaz mintegy 7 millió személy utazik olyan harmadik államokba, valamint további 2 millió él olyan területen, ahol a saját államának nincs külképviselete.⁸⁴ Egy 2015-ös felmérés szerint 10-ből 7-en tisztában is vannak az Alapjogi Charta 46. cikkében foglalt jogukkal.⁸⁵

A konzuli irányelv, akárcsak elődje, nem létesít új konzuli védelmi feladatokat, pusztán felsorolja – a BKE rendelkezéseivel összhangban, amelynek minden tagállam részese – azokat a minősített élethelyzeteket, amelyben az uniós polgár konzuli védelme indokolt: ha letartóztatják vagy fogva tartják, bűncselekmény áldozatává válik, súlyos baleset vagy súlyos betegség éri, haláleset történik, egyéb okból segítségre van szüksége veszélyhelyzet esetén vagy hazajutásban, illetve ezzel összefüggésben ideiglenes úti okmányra van szüksége.⁸⁶

Az irányelv, ahogyan a korábbi határozat is, csak példálózóan sorolja fel azokat az eseteket, amelyek konzuli védelem körébe tartoznak, és nem érinti a tagállamoknak azt a hatáskörét, miszerint maguk határozzák meg az állampolgáraiknak nyújtandó védelem körét.

Jelentős változás viszont az előző rezsimhez képest többek között az, hogy a tagállam kötelezettségét más irányból közelíti meg, amelyet az irányelv címe is kiemel: a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő *koordinációs és együttműködési intézkedésekről* szól, és ekként kapcsolódik az EUMSZ 23. cikkében foglalt rendelkezéshez. A korábbi rezsimhez képest más, hogy az Európai Unió Bíróságának hatásköre immáron kiterjed a konzuli védelempolitika területére, és alapjogról lévén szó, a tagállamok kötelesek megteremteni azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.⁸⁷ Ezzel tulajdonképpen azokra az államokra ró jogalkotási kötelezettséget az uniós jog, akik a konzuli védelmet nem jogként kezelik, így az uniós polgár saját képviseletének hiányával járó rést világos és stabil szabályrendszer kialakításával kell orvosolniuk, valamint a hatékony védelem biztosítása érdekében pontosítani kell a már létező rendelkezéseiket is.⁸⁸

A közös anyagi jogi szabályok hiánya olykor probléma forrása lehet, de az is igaz, hogy a harmonizált területek is lehetnek potenciális problémaforrások. Két síkon létezik közös szabályozás konzuli védelmi tevékenységre nézve, az egyik a hazatérés elősegítése végett, az ultima ratio jelleggel adható pénzügyi segítség megtérítési kö-

telezvény mellett, amelynek összege kiterjedhet a vele utazó családtagok költségeire is. A jogviszonynak az illetékes konzuli hatóság mellett kizárólag az uniós polgár lesz az alanya, akivel szemben a saját tagállama érvényesítheti az általa a segítséget nyújtó államnak megtérített pénzösszegre vonatkozó igényét.⁸⁹ A másik az ideiglenes úti okmány, ami azonban csak uniós polgárnak adható ki, annak nem minősülő családtagok számára nem,⁹⁰ ugyanakkor ezzel összefüggésben a konzuli irányelv nem tartalmaz iránymutatást a konzuli hatóság további teendőjére nézve. A kérdés nem elhanyagolható, hiszen a 2015-ös adatokat tekintve a képviselettel nem rendelkező uniós polgár részére harmadik államban a konzuli védelem leggyakrabban formája az ideiglenes úti okmány kibocsátása volt.⁹¹

3. SZERVEZETI TÉRHÓDÍTÁS A KONZULI IGAZGATÁS TERÜLETÉN?

A konzuli tisztviselők által ellátott feladatok tehát anyagi és eljárási szabályok tekintetében is különbözőek lehetnek, amelyek különösen a hivatásos és a tisztelbeli konzuli tisztviselők által végezhető feladatkörök tekintetében szignifikánsak. Okkal merülhet fel a kérdés, hogy lehetne-e az alapeladatokat harmonizálni vagy azokat centralizálni.

Az EU közös kül- és biztonságpolitikája Lisszaboni Szerződéssel létrejött intézménye, az EKSZ nem rendelkezik és nem is rendelkezhet konzuli feladatok végzésére hatáskörrel,⁹² ellenben a konzuli irányelv válsághelyzet esetén a koordinációs feladatokkal összefüggésben bevonja az EKSZ-t, illetve az EU harmadik államban található *küldöttségét*, akikkel a tagállamok külképviseleti szerveinek szorosan együtt kell működniük és a kölcsönös tisztelet és szolidaritás szellemében tevékenységüket össze kell hangolniuk. Ezt egyrészt az EKSZ biztonságos honlapján keresztül (*Consular OnLine*) folyamatosan frissülő tájékoztatással oldják meg, másrészt az EU helyben működő küldöttségével együttműködve.⁹³ Az EKSZ önálló, *sui generis* szerve az EU-nak, a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok által kirendelt személyzetből áll, de nem váltja fel a hagyományos kétoldalú kapcsolaton alapuló külképviseleteket, hanem a Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviselet (Főképviselet) segíti munkája ellátásában, és együttműködik a tagállamok diplomáciai szolgálataival.⁹⁴ Az EKSZ-t a Főképviselet irányítja, szervezetét pedig egy központi igazgatási szerv, az Uniót a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben képviseelő küldöttségek alkotják.⁹⁵ A küldöttségek, akárcsak a tagállamok külképviseleti szervei, bilaterális szerződések révén látják el feladataikat a fogadó állam területén.⁹⁶ Élükön a küldöttségvezető áll, aki a Főképviseletől, az EKSZ-től és a Bizottságtól is kaphat utasításokat, és felel azok végrehajtásáért.⁹⁷

A küldöttségek az EKSZ határozat alapján kiegészítik és támogatják a harmadik államokban működő külügyi szerveket azok munkájában.⁹⁸ Ennek érdekében a küldöttségvezető a küldöttség akkreditációja szerinti or-

szágban jogosult az EU képviseletére, különösen szerződések megkötése vagy bírósági eljárásokban való részvétel tekintetében.⁹⁹ Az uniós jog nem helyezi alá-fölé rendeltségi viszonyba a küldöttségeket és a külképviseleti szerveket, szerepük komplementer.¹⁰⁰ A jelenlegi szabályok szerint az uniós elnökség külképviseleti szerepköre csak olyan nemzetközi szervezetekben maradt fenn, ahol nincs küldöttség, illetve a harmadik államokban segíti a Főképviselet munkája teljesítésében, a tagállamokhoz pedig a lojalitás és az együttműködés jegyében kapcsolható a tevékenysége. Elsődlegesen azonban az információáramlást és a kapcsolatfelvétel megkönnyítését végzi a tagállamok, azok konzuli hatóságai, a helyi hatóságok, valamint az uniós polgárok között.¹⁰¹

Válsághelyzet esetén a vezető állam vagy a segítségnyújtást koordináló tagállam(ok) hangolja/hangolják össze a képviselettel nem rendelkező polgárok részére nyújtott támogatást és a rendelkezésre álló evakuálási kapacitások felhasználását, a korábban elfogadott terv és a helyszíni fejlemények alapján, megkülönböztetéstől mentesen. Ez utóbbiak kidolgozásában a küldöttségek, valamint rajtuk keresztül az EKSZ és a Bizottság illetékes szervezeti egységei is részt vesznek. A válsághelyzet fogalmát az irányelv ugyan nem határozza meg, de a polgári védelmi mechanizmus igénybevételi lehetőségéből következően az ilyen helyzet felőleli mindazt, amit például a magyar Konztv. végrehajtási rendelete itt felsorol.¹⁰²

Ilyen minősített helyzetekben felmerül a kérdés, hogy a külképviselettel rendelkező államok tevékenységeinek összehangolásában hogyan alakulnak a szerepek, illetve feladat- és hatáskörök. A vezető állam – ha a tagállamok kijelöltek ilyen – ugyanis a tagállamok a harmadik államba rendelt misszió- vagy képviselet-vezetője révén és az Európai Unió helyi elnökségét ellátó állammal¹⁰³ együttműködve koordinálja a legmegfelelőbb előkészítő intézkedéseket. Jelentős konzuli válság esetén pedig a vezető állam misszió- vagy képviselet-vezetője hozza meg az uniós polgárok érdekét szolgáló konzuli védelmi intézkedéseket, tájékoztatja a válság által érintett tagállamokat a helyzet alakulásáról, a helyszínen elősegíti az együttműködést az olyan tagállamok között, amelyek kiegészítő személyzetet, pénzügyi erőforrásokat, felszerelést és egészségügyi segítségnyújtó csoportokat küldtek, továbbá szervezi és irányítja a segítségnyújtást és szükség esetén az evakuálást. A vezető állam képviselet-vezetőjének feladatai körében a vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó iránymutatás a többi tagállam – és azok harmadik államba akkreditált képviseleti munkájának – irányába koordinációról beszél, amelynek célja, hogy erősítse az EU tagállamai közötti konzuli együttműködést. Ennek érdekében hozott intézkedései a tagállamok irányába ugyan nem lehet kötelező, nem adhat utasítást a tagállamok konzuli védelmet ellátó külképviseleti szerveinek vezetőjének. Köti azonban őket a lojális együttműködés kötelezettségére,¹⁰⁴ és az, hogy tevékenyen és fenntartások nélkül kötelesek az EU kül- és biztonságpolitikáját a lojalitás és a kölcsönös szolidaritás jegyében támogatni, vala-

mint tiszteletben tartják az Unió e területen folytatott tevékenységét, amely fölött a Tanács és a Főképviselet őrökdi.¹⁰⁵ Az ő szavait pedig a küldöttségek tolmácsolják, akikkel a tagállamok diplomáciai képviseletei és az Unió küldöttségei a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben együttműködnek, továbbá hozzájárulnak a közös megközelítés kialakításához és végrehajtásához. Az együttműködési és információ-megosztási kötelezettség a tagállamok és a harmadik államok közötti bilaterális kapcsolatokat nem érinti,¹⁰⁶ ám azzal, hogy a tagállamok együtt munkálkodnak kölcsönös politikai szolidaritásuk erősítésén és továbbfejlesztésén, és ennek szolgálatában kötelesek tartózkodni minden olyan cselekvéstől, amely ellentétes az EU érdekeivel, illetve ronthatja az EU mint kohéziós erő eredményességét a nemzetközi kapcsolatokban, valamelyest hatást gyakorol a kétoldalú kapcsolatokra is. Ez pedig szükségképpen érinti a tagállami konzuli igazgatást.

4. ÖSSZEGEZVE: A JÖVŐ ÚTJAI, AVAGY AZ UNIÓS KONZULI SZOLGÁLAT NYITOTT KÉRDÉSE

A konzuli igazgatás területe főszabály szerint tagállami hatáskör, a nemzeti közigazgatás külhoni meghosszabbított karja, amely azonban a közös politikák végrehajtása kapcsán anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti jogi síkon is érintett. A közös vízümpolitika, továbbá az uniós polgársághoz kapcsolódó alapjogi aspektusok annak ellenére alakítják a konzuli igazgatást, hogy az azt erősen befolyásoló külpolitika síkján továbbra is a kormánykötés dominál.¹⁰⁷ Egyes tanulmányok szerint a jövő útja az EKSZ küldöttségeinek konzuli feladatokkal való felruházása, sőt annak lehetőségét vizionálják, hogy közép-, illetve hosszú távon az uniós delegációk részben vagy akár teljesen átvesszik a nemzeti külképviselet feladatait a költséghatékonyság és a központosított, egységes érdekképviselet (diplomáciai oldal), és uniós polgárok ügyintézésével összefüggő feladatellátás (konzuli oldal) céljából.¹⁰⁸ 2015-ös adatok alapján az EU tagállamai 14 407 594 vízumot bocsátottak ki, ebből több mint 14 300 000-at a konzuli hatóságok.¹⁰⁹ Ez önmagában jelentős ügyterhet jelent, ha ehhez nem is számítjuk hozzá a 2015-ös adatokat a harmadik államokban képviselet nélküli uniós polgárok számára biztosított, vízumügyekhez képest igen csekély számú konzuli védelmi eseteket.¹¹⁰ Ez azonban még legfeljebb a távoli jövő kérdése, jelenleg ugyanis a delegációk a klasszikus konzuli feladatok elvégzésére nem rendelkeznek, nem is rendelkezhetnek hatáskörrel.¹¹¹ Ám a kritikusok szembe helyezkednek ezzel a nézőponttal, mondván, hogy a politikai tartamú jelentéseket és a nemzeti érdekérvényesítést nem válthatja fel egy központosított intézmény, amely inkább európai véleményartikulál, mintsem képviseli az egyes országok álláspontját. Mindenesetre igen nehéz egyelőre tökéletes utópiát festeni. Való igaz, hogy az EKSZ felállításával az EU külpolitikai integrációját kívánták egyfajta rendszerbe helyezni és a feladatmegosztás bizonyos – gazdasági, pénzügyi és infrastrukturális – szempontból ésszerű lenne,¹¹² de a Lisszaboni Szerződéshez

fűzött nyilatkozat azt is egyértelművé tette, hogy a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések, beleértve az Unió külügyi és biztonságpolitikai Főképviseelőjével, valamint a külügyi szolgálattal kapcsolatos rendelkezéseket is, nem érintik az egyes tagállamoknak a saját külpolitikájuk, nemzeti diplomáciai szolgálatuk, harmadik országokkal fennálló kapcsolataik, valamint nemzetközi szervezetekben való részvételük kialakításával és folytatásával kapcsolatos jogalapját, feladatait és hatásköreit.¹¹³ Vannak érvek mellett, hogy a tagállamok közös megoldásokat találjanak és konzuli igazgatási struktúráikat is európaizálják. A schengeni rezsim államai a saját területük ellenőrzése és a vízumkiadás kifejezetten érzékeny területén már képesek voltak a közös érdekek mögé állni, közös normákban és eljárási módokban megállapodni, az igazgatási struktúráikat az új követelményekhez igazítani, az EKSZ felállításakor fel is merült annak lehetősége, hogy

a vízümkiadás fő hatóságává váljon, ez azonban utóbb – még – nem következett be. Ebben az értelemben a vízümpolitika a konzuli szolgáltatások terén lezajló változások katalizátora lehetne, amely kitaposhatná az utat a további konzuli szolgáltatások közös kézbe adásához. Jelenleg azonban egy önálló, európai szintű konzuli terület víziója a távoli jövő nagy kérdései közé tartozik. Közlelbbi megoldás lehet a sokat emlegetett további együttműködési lépések megtétele a világos és stabil szabályrendszer kialakítása irányába, amelynek alapjai az EU közigazgatási eljárásjogának kodifikálásával, a direkt és indirekt közigazgatási szint közötti együttműködési mechanizmusban ölthetnének testet,¹¹⁴ iránymutatást jelentve az eljárások valamennyi szereplője számára anélkül, hogy tagállami hatáskörelvonásról beszélhetnénk.¹¹⁵ Ez így is egyfajta egységesedést jelentene a konzuli igazgatás területén, a többi pedig a jövő zenéje.

Jegyzetek

- 1 AZ EMBERI ERŐFORRÁSOK MINISZTERIUMA
ÚNKP-16-4-III. KÖDSZÁMÚ ÚJ NEMZETI KIVÁ-
LÓSÁG PROGRAMJÁNAK TÁMOGATÁSÁVAL KÉ-
SZÜLT.
- 2 Hargitai József: Külügyek igazgatása. In: Hargitai József – Horváthné Feksz Márta – Éliás Pál – Zanathyné Martin György: Közigazgatási szakvizsga: Külügyi és konzuli igazgatás. BM Kiadó, Budapest 1997. 15. o.
- 3 Hargitai József: A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga. Aula, Budapest 2005. 505. o.
- 4 Közvetítő hatósági feladat: pl. útlevelel összefüggő kérelmek továbbítása, hazai anyakönyvezés, saját hatáskörben végzett közigazgatási hatósági tevékenység, mint például az ideiglenes utazási okmány kiállítása, halottszállítási engedélyek kiadása, konzuli kölcsön elbírálása, eljárhatnak közigazgóként aláírás és másolat hitelesítése, hiteles fordítás készítése során, végezhetik a magyarországi felhasználásra szánt külföldi okiratok diplomáciai felülhitelesítését, és ellátják a külföldön bajba jutott magyar állampolgárok érdekvédelmét. 2001. évi XLVI. törvény [Kontv.] 3–15. cikk. Vö. Vienna Convention on Consular Relations. Vienna, 24 April 1963. 596 UNTS 261. [kiírdetés: 1987. évi 13. törvényerejű rendelet a konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény kiírdetéséről. A 3. cikke alapján a törvényerejű rendelet a kiírdetése napján lép hatályba; rendelkezéseit az 1987. évi július 10. napjától kell alkalmazni. A továbbiakban: BKE] 5. cikk.
- 5 Az idegen állam területén tartózkodó vagy letelepedett honfitársak védelme, segítése érdekében kifejtett, a tartózkodás helye szerinti imperium által engedélyezett tevékenység gyökerei az ókorba nyúlnak vissza, és habár kezdetben elsősorban a kereskedelmi érdekek védelme köré csoportosultak, az idők folyamán ez a feladatkör ugyan változott, de az alaponcepció megmaradt. Constantin *Economides*: Consul. In: Encyclopedia of Public International Law (szerk. Rudolf Bernhardt). Instalment 1. Elsevier, Amsterdam 1981. 40. o.; részletesen I. Hargitai József: A konzuli intézmény és a konzuli kapcsolatok jogának története. *Jogtudományi Közlöny* 1999. 9. sz. 369–381. o.
- 6 Hargitai: Külügyek igazgatása. 15. o.
- 7 Kincses László: Diplomációtörténet. HVG-ORAC Kiadó, Budapest 2005. 194. o.
- 8 A külföldi szakirodalom legtöbbör nem tesz különbséget a kettő között és szinonimaként használja a kifejezéseket, utalva arra, hogy a konzuli igazgatás alapvetően nemzetközi jogi normákon alapul, és így az állam külkapcsolatai által determinált. Hargitai: A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga. 247–248. o.
- 9 A konzuli védelem részletes szabályairól szóló 17/2001. (XI. 15.) KÜM rendelet [Vhr.].
- 10 A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képvisellel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 106, 2015.04.24. 1–13. o. [Konzuli irányelv].
- 11 L. 2016. évi XLII. törvény a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény módosításáról 9. cikk (2) bekezdés; 2/2016. (IV. 15.) KKM rendelet a konzuli védelem részletes szabályairól szóló 17/2001. (XI. 15.) KÜM rendelet módosításáról 22. cikk.
- 12 Ana Mar Fernandez: The Europeanisation of Consular Affairs: The Case of Visa Policy. Netherland Institute of International Relations. 2006. 3. o. http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20061000_cdsp_paper_dip.pdf https://www.clingendael.nl/sites/default/files/20050600_cli_paper_dip_issue98.pdf (2016.09.13.)
- 13 Berta Krisztina – Molnár Tamás – Tóttós Ágnes: A migráció nemzetközi és európai uniós jogi szabályozása: a laza univerzális keretektől az átfogó, egységes EU-szakpolitikáig. Migráció és Társadalom 2012. 2. sz. <http://rendeszet.hu/folyoirat/2012/2/migr%C3%A1ci%C3%B3-3-nemzetk%C3%B3-6-zi-%C3%A9s-eur%C3%B3pai-uni%C3%B3s-jogi-szab%C3%A1lyoz%C3%A1sa-laza-univerz%C3%A1lis-keretekt%C5%91l-az> (2016.11.28.); Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration. FRA, 2014. 26. o. http://www.echrcoe.int/Documents/Handbook_asylum_ENG.pdf (2016.11.28.)
- 14 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról (Harmtv.) 8. cikk. A három hónapot meghaladó tartózkodásra szóló vízumok továbbra is a nemzeti eljárások hatáskörébe tartoznak, és
- birtokosukat egy adott nemzeti területen való tartózkodásra jogosítják fel. Harmtv. 1. cikk.
- 15 A közös államhatáraitokon történő ellenőrzés fokozatos megszüntetéséről, valamint a külső határait fokott védelméről eredetileg a Benelux államok, Franciaország és az NSZK 1985. június 14-én Schengenen írt alá nemzetközi szerződést. 1990. jún. 19-én az érintett államok a határaitokon végzendő ellenőrzésekről részletes szabályokban állapodtak meg, amelyek kiterjedtek a bevándorlási jogszabályok harmonizálására, a rendőri szervek együttműködéséről, továbbá egységes szabályok kidolgozására a fegyverek, a robbanóanyagok és a kábítószer csempészetének megakadályozása céljából. L. Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaitokon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról. Schengen, 1990. június 19. HL L 239, 22/09/2000 19–62. o.
- 16 L. Council recommendation of 4 March 1996 relating to local consular cooperation regarding visas. OJ C 080, 18/03/1996. p. 0001 – 0001.
- 17 L. I. melléklet. Jelenleg: a Tanács 539/2001/EK rendelete (2001. március 15.) a külső határátkelésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról, HL L 81., 2001.3.21. 1–7. o.
- 18 A nemzetközi jog szabályai alapján a konzuli feladatokat a konzuli képvislet látja el, ennek hiányában azonban a diplomáciai képvislet erre felhatalmazott részlege is elláthat ilyen típusú feladatokat. BKE 3.; 70. cikk. A magyar szabályozás szerint a tiszteletbeli konzul is felruházható a vízumkérelmek átvételére, hatósági jogköre azonban nem lehet. Kontv. 19. cikk (2). A konzuli feladatokat (5. cikk) – így a vízumhatósági teendőket is – leginkább a konzuli képvisletek látják el, ezért a tanulmány további részében ezt a terminológiát használom, az eltéréseknél kiemelve a különbséget.
- 19 Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the governments of the States of the Benelux economic union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. [Contv.]

- vention implementing the Schengen Agreement] 12. cikk.
- 20 Végrehajtó Bizottság határozata (1999. április 28.) a Közös Kézikönyv és a Közös Konzuli Utasítás végleges változatáról [SCH/Com-ex (99)13], HL L 239. 2000.09.22. 317. o.
- 21 A részes államok mindegyikének egy miniszteri szintű képviseléből álló szerv egyhangúlag hozta döntéseit, így annak ellenére, hogy jogforrási szempontból a KKU a diplomáciai és konzuli képviseleteknek címzett soft law nemzetközi szervezeti okmány volt, az egyezményben foglaltak megvalósításának fontos és egyben egyetlen forrásaként szolgált a vízumhatóságok szükségszerű együttműködésének irányítására. Convention implementing the Schengen Agreement, 12. cikk 3., 132. cikk.
- 22 Így amikor Magyarország a schengeni térséghez 2007. december 21-én csatlakozott, már zömmel EK-rendeletek uralták a vízumpolitika területét. A schengeni acquis elfogadása egyébként feltétel volt a csatlakozás során. A Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Írország, az Olasz Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Szlovén Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (az Európai Unió tagállamai) és a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között, a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés. HL L 236., 2003.9.23., 17–930. o. I. melléklete.
- 23 Ennek korlátait I. C-257/01 az Európai Közöségek Bizottsága v. az Európai Unió Tanácsa. EBHT [2005] 1–345. o.; 49–60. pont, 65–83. pont. Vö. Philippe Léger Főtanácsnok indítványa, 40–61. pont.
- 24 Tanács vízumokra vonatkozó közös konzuli utasítása a diplomáciai és konzuli képviseletek számára (2005/C 326/01). HL 326/1. 2005.12.22.
- 25 A Bizottság javaslata COM(2006) 403 végleges (2006. július 19.) Európai Parlament és Tanács rendelete a Közös Vízumkódex kialakításáról, Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közös Vízumkódex létrehozásáról. HL L 243., 2009.09.15. 1. o. [Vízumkódex].
- 26 A Bizottság C(2010) 1620 végleges határozata (2010. március 19.) a vízumkérelmek feldolgozásáról és a kiadott vízumok módosításáról szóló kézikönyv létrehozásáról [Vízumokra vonatkozó kézikönyv] és a Bizottság C(2011) 5501 végleges végrehajtási határozata (2011. augusztus 4.) vízumkérelmek feldolgozásáról és a kiadott vízumok módosításáról szóló kézikönyv létrehozásáról szóló, 2010. március 19-i C (2010) 1620 végleges bizottsági határozat módosításáról.
- 27 A Bizottság C(2010)3667 végleges határozata (2010. június 11.) a vízumosztályok működési rendjéről és a helyi schengeni együttműködésről szóló kézikönyv létrehozásáról. Brüsszel, 2010.6.11. [Vízumosztályok működésére vonatkozó kézikönyv].
- 28 Vízumokra vonatkozó kézikönyv. 9. o.; Vízumosztályok működésére vonatkozó kézikönyv. 7. o.
- 29 A határozat címzettje a Belga Királyság, a Bolgár Köztársaság, a Cseh Köztársaság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, az Olasz Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Románia, a Szlovén Köztársaság, a Szlovák Köztársaság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság. Franciaország és Hollandia tekintetében a közös vízumpolitika csak e tagállamok európai területére alkalmazandó, Norvégia esetében pedig a Svalbard-szigetekre (a Spitzbergákra) nem alkalmazandó. Bulgária, Ciprus és Románia még nem hajtja végre a schengeni vívmányokat teljeskörűen, ezért csak a saját területükön való rövid távú tartózkodásra jogosító nemzeti vízumokat ad ki. Bulgária, Ciprus és Románia teljeskörűen alkalmazza a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló 539/2001/EK rendeletet. Vízumokra vonatkozó kézikönyv. 10–11. o.
- 30 A határozat joghatásait tekintve közvetlenül alkalmazandó jogforrások, a jogalanyok a rendelkezésekre a nemzeti bíróságnál hivatkozhatnak, ha a rendelkezés feltétel nélküli és eléggé egyértelmű és pontos ahhoz, hogy alkalmas legyen a tagállamok és jogalanyai közötti jogviszonyokban közvetlen joghatások előidézésére. Ugyanakkor ez azt jelenti, ahogy az adott ügy körülményeiből is kitűnik, hogy az egyén hivatkozhat erre a hatósággal szemben, és nem a közigazgatási szerv az egyénnel szemben. Dezső Márta – Vincze Attila: Magyar alkotmányosság az európai integrációban. HVG-ORAC Kiadó, Budapest 2014. 60–61. o.
- 31 Jogalap: a vízumkódex 5. cikke. Vízumokra vonatkozó kézikönyv. 19. o. 2.
- 32 Jogalap: a vízumkódex 21. cikke. Vízumokra vonatkozó kézikönyv. 51. o. 7.
- 33 Jogalap: a vízumkódex 23. cikke. Vízumokra vonatkozó kézikönyv. 63. o. 8.
- 34 A vízumosztályok működésére vonatkozó kézikönyv, preambulum (5). A határozat kialakításában és elfogadásában nem vett részt, és speciális helyzetére vonatkozóan a rendelkezései nem alkalmazhatóak Dániára, az Egyesült Királyságra és Írországra.
- 35 A közös vízumpolitika végrehajtása, a konzuli együttműködés és a központi vízumhatóságok közötti konzultáció céljából 2008-ban a Tanács és az Európai Parlament rendelettel szabályozta a VIS-t, amely 2011. október 11-én kezdte meg működését a schengeni államok és az afrikai (algériai, egyiptomi, libiai, mauritániai, marokkói és tunéziai) vízumkibocsátó konzuli képviseletein, majd 2015 végére minden régióra kiterjesztették annak teljes hatályú működését. Az Európai Parlament és a Tanács 767/2008/EK rendelete (2008. július 9.) a vízum információs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről. HL L 218., 2008.8.13. 60. o.
- 36 Magyarország például nem részese sem az 1973-as halottszállításiáról szóló strasbourgi, sem az 1937-es berlini egyezmények. CARE Final Report (2010) Consular and Diplomatic Protection. Legal Framework in the EU Member States. <http://www.careproject.eu/images/stories/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf> (2016.11.18.) [CARE Report] 559. o.
- 37 Treaty on European Union (Treaty on Maastrecht). OJ C 191 of 29.7.1992. 8c. cikk; jelenleg: Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326, 2012.10.26. 1–390. o. [EUMSZ.] 23 cikk.
- 38 Florian Geyer: The External Dimension of EU Citizenship. Arguing for Effective Protection of Citizens Abroad. CEPS No. 136. 2007. 2. o.
- 39 A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 95/553/EK határozat (1995. december 19.) az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviseletek általi védelméről. HL L 314., 1995.12.28. 73. o. [Konzuli védelemről szóló határozat] 5. cikk; Konzuli irányelv 9. cikk; Stefano Battini: The Impact of EU Law and Globalization on Consular Assistance and Diplomatic Protection. In: Global Administrative Law and EU Administrative Law (szerk. Edoardo Chiti and Bernardo Giorgio Mattarella). Springer-Verlag, Berlin–Heidelberg 2011. 177–178. o.; Schiffner Imola: A diplomáciai védelem gyakorlásának eszközei, avagy a fogalom-meghatározás és az elhatárolás problémái. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae Sectio Juridica Politica 2009. 18. sz. 535–543. o.; Becánics Adrienn: Konzuli védelem és segítségnyújtás az Európai Unió perspektívájából. In: Fejlődő jogrendszer és gazdasági környezet a változó társadalomban (szerk. Karlovitz János Tibor). 2014. 25–26. o. <http://www.irisro.org/tarstud2015aprilis/index.html> (18.11.2016.)
- 40 BKE 8. cikk. Konzuli feladatok végzése harmadik állam részére.
- 41 Hargitai: A diplomáciai és a konzuli kapcsolatok joga. 369–370. o.; Madalina Moraru: Securing Consular Protection of the EU Citizens Abroad: What Role for the EU? In: EU Management of Global Emergencies: Legal Framework for Combating Threats and Crises (szerk. Inge Govaere – Sara Poli). Martinus Nijhoff, Leiden 2014. 173. o.
- 42 Green Paper: Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries. Brussels 28.11.2006, COM(2006)712 final. 4. o. 1.5. pont; Rosa Balfour – Kristin Raik: Equipping the European Union for the 21st century. National diplomacies, the European External Action Service and the making of EU foreign policy. FIIA Report 36. The Finnish Institute of International Affairs, Helsinki 2013. 12. o. http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3232_equipping_the_eu_for_the_21st_century.pdf (2016.11.18.)
- 43 Konzuli védelemről szóló határozat 5–6. cikk.
- 44 A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 96/409/KKBP határozata. HL L 168. 1996.7.6. [Ideiglenes útiokmányról szóló határozat].
- 45 Kristine Krüma: EU Citizenship, Nationality and Migrant Status: an Ongoing Challenge. Martinus Nijhoff Publishers, 2013. 170. o.
- 46 A vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós iránymutatások (2008/C 317/06) HL C 317 2008.12.12. 6. o.
- 47 CARE Final Report, 24–25. o.
- 48 Geyer: i. m. 2. o.
- 49 Peter Pavlovič: Protection of EU Citizen According to Art. 23 TFEU: Diplomatic Protection as Defined by International Law? AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research 2012. 1. sz. 33. o.
- 50 CARE Report. 611–613. o.
- 51 A horvát Alkotmány VIII. fejezete Az Európai Unió címet viseli, és ennek keretén belül rögzíti az uniós polgárság jogait. 146. cikk. Constitution of the Republic of Croatia. Narodne novine, no. 56/90. Az alkotmány angol nyelvű szövegét a The Europeanisation of National Constitution c. RECON projekt 2011-ben archivált weboldaláról értem el. <http://www.projectos.cchs.csic.es/europeconstitution/content/croatia> (2016.10.10.)
- 52 Proposal for a Council Directive on consular protection for citizens of the Union abroad.

- COM/2011/0881 final – 2011/0432 (CNS), 2. o. 1.2.
- 53 Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá. HL C 306., 2007.12.17. 1–271. o. [Lisszaboni Szerződés] 36. pont (EUMSZ, 23. cikk). Jan Wouters – Sande-rijn Duquet – Katrien Meuwissen: The European Union and Consular Law. Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper No. 107. 2013. 6. o.
- 54 EUMSZ 197. cikk.
- 55 Az EU jogi személyiséggel rendelkezik, de nem állam, viszont a tagállamok diplomáciai hálózatában aktív résztvevő és lévén minden tagállam részese a jogterületet szabályozó bécsi egyezményeknek (BDE, BKE). Bart Van Vooren – Ramses A. Wessel: External representation and the European External Action Service: selected legal challenges. *CLEER Working Papers* 2012. 5. sz. 59. o.
- 56 Lisszaboni Szerződés 30. pont, 13a cikk, 188 Q cikk.
- 57 L. EUSz V. fejezete, kiemelten: 22. cikk, 29–31. cikk.
- 58 Konzuli irányelv 1. cikk.
- 59 Consular Guidelines on the protection of EU citizens in third countries adopted by the COCON and endorsed by the PSC 15613/10, of 5 November 2010.
- 60 L. Madalina Bianca Moraru: Protection of EU citizens abroad: A legal assessment of the EU citizen's right to consular and diplomatic protection. *Perspectives on Federalism* 2011. 2. sz. 87–90. o.
- 61 CARE Report. 576. o.
- 62 EUMSZ 197.
- 63 C-184/99 Grzelczyk v. CPAS [2001] ECR I-6193. 31. pont; C-413/99 Baumbast and R v. Secretary of State for the Home Department [2002] ECR I-7091. 82. pont; C-135/08 Rottmann v. Bayern [2010] 135/08 ECR. I-1467. 43. pont; Jo Shaw: The Treaty of Lisbon and Citizenship. *European Policy Brief* 2008. 3. o. http://fedtrust.co.uk/wp-content/uploads/2014/12/PolicyBrief_Citizenship.pdf (18.11.2016.); Vörös Imre: Néhány gondolat az uniós polgárság intézményéről. *Jogelméleti Szemle* 2012. 2. sz. 238. o. <http://jesz.ajk.elte.hu/voros50.pdf> (18.11.2016.); Mohay Ágoston – Davor Muhvić: Az uniós polgárság jogi természetét nemzetközi jogi és uniós jogi megközelítésben. In: *Korszakunk jogi kihívásai: EU – Magyarország – Horvátország* (szerk. Drinóczi Tímea). University of Pécs – J. J. Strossmayer University, Pécs–Eszék 2012. 120. o.
- 64 A konzuli védelem nemcsak az uniós polgárt illeti meg, hanem az őt kísérő családtagját is. A családtag fogalmára azonban nem tér ki a szabályozás. A személyek szabad mozgásával összefüggésben használt családtag fogalom meglehetősen szűk például a magyar szabályozáshoz képest, és az egyenlő elbánásnak bizonyos esetekben maga az EU-szabályozás szab gátat. Így például az ideiglenes úti okmány kizárólag az uniós polgár számára állítható ki, családtag számára nem. Konzuli irányelv, 16. cikk; A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családtagok jogáról HL L 251., 2003.10.3. 12–18. o. 4. cikk.
- 65 Ez alól kivétel Ausztria, Dánia, Finnország, Észtország, Finnország, Görögország, Litvánia, Lettország, Portugália, Szlovénia és Svédország. CARE Report 571. o.
- 66 EUMSZ 18. cikk (korábban EKSz. 12. cikke): „A Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében az ilyen megkülönböztetés tilalmára vonatkozó szabályokat fogadhat el.” L. Paul Craig – Gráinne de Búrca: EU Law: Text, Cases, and Materials. OUP, Oxford 2011. 187–188. o.
- 67 L. C-2/74 Reyners v. Belgium [1974] ECR 652, 30. pont; Moraru: Protection of EU citizens abroad E-87. o.
- 68 EUMSZ 18. cikk (az EKSz. korábbi 12. cikke); Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 326., 2012.10.26., 391–407. o. [Alapjogi Karta] 52. cikk 1.; Asztalos Zsófia: Az uniós polgárok diszkrimináció tilalmához való joga. *Miskolci Jogi Szemle* 2007. 2. sz. 58. o.; Rainer Baubock – Vesco Paskalev: Cutting Genuine Links: A Normative Analysis of Citizenship Deprivation. *Georgetown Immigration Law Journal* 2015. 30. sz. 92. o.
- 69 Alapjogi Karta, 51. cikk 2.
- 70 Alapjogi Karta, 51. cikk 1.; Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi [2011] ECJ. 8 March 2011, Case 34/09, ECR I-01177. 45. pont; Rottmann v. Bayern, 42. pont; Vörös: i. m. 240. o.
- 71 Rottmann v. Bayern, 41. pont.
- 72 Konzuli irányelv, 9. cikk; konzuli védelemről szóló határozat, 5. cikk.
- 73 Moraru: Protection of EU citizens abroad. 82–84. o.; Annemarieke Vermeer-Künzli: Where the Law Becomes Irrelevant: Consular Assistance and the European Union. *International and Comparative Law Quarterly* 2011. 60. sz.
- 74 Maastricht Treaty. Treaty on European Union. OJ C 191., 29/07/1992:0001 – 0110. 8c. cikk.
- 75 Moraru: Protection of EU citizens abroad. E – 87. Knapp László: Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről II. *Jog-Állam-Politika* 2010. 1. sz. 102–103. o.
- 76 Vermeer-Künzli: i. m. 969. o.
- 77 Konzvt. 3. cikk; Konzuli irányelv 7., 10.; 12. cikk.
- 78 Vienna Convention on Diplomatic Relations. Vienna, 18 April 1961. 500 UNTS 95. [BDE, kihirdetés: 1965. évi 22. törvényerejű rendelet a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés kihirdetéséről. 4. cikk alapján a törvényerejű rendelet a kihirdetése napján lép hatályba, rendelkezéseit azonban 1965. szeptember 3. napjától kezdődően kell alkalmazni], 3.2. cikk; BKE 3., 70. cikk; Battini: i. m. 177–178. o.; Schiffner: A diplomáciai védelem gyakorlásának eszközei. 535–543. o.
- 79 Konzuli irányelv (8), 6. cikk.
- 80 Konzuli irányelv 5. cikk.
- 81 Gyenei Laura: Uniós polgárság: a piaciorientált szemlélettel való elszakadás göröngyös útja. A Rottmann-, a Zambrano-, a McCarthy- és a Dereci-ügyek Analízise. *Iustum Aequum Salutare* 2012. 2. sz. 164. o.; Simone Pierluigi: Nationality and Regional Integration: the Case of the European Union. In: *The Changing Role of Nationality in International Law* (szerk. Serena Forlati – Alessandra Annoni). Routledge, London 2013. 182. o.
- 82 Dimitar Dermendzhiev: The Emergence of a Network of 'European Embassies': Increasing Cooperation between EU Delegations and Member State Diplomatic Missions. *EU Diplomacy Papers* 2014. 10. sz. 11–12. o.
- 83 Konzuli irányelv 10. cikk.
- 84 COM(2009) 263 final III.1.2. 5. o.
- 85 Flash Eurobarometer #430. European Union Citizenship. Eurobarometer, 2015. http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/2016-flash-eurobarometer-430-citizenship_en.pdf (2016.12.01.) 29–30., 33. o.
- 86 Konzuli irányelv 9. cikk.
- 87 EUSz 19. cikk.
- 88 Konzuli irányelv (7) bekezdés.
- 89 L. Konzuli irányelv I. melléklet.
- 90 Ideiglenes úti okmányról szóló határozat II. melléklet 1.
- 91 Consular Affairs Working Party Report of April 16 2016. Consular Cooperation Initiatives – Final report. Presented by the CCI Core Team to the EU Working Party for Consular Affairs CO-
- CON – 8. CFSP/PESC 345, 29 April 2016 Brussels. 3. o.
- 92 Juliane Schmidt: Between Irrelevance and Integration? New Challenges to Diplomacy in the 21st Century and the Role of the EEAS. *EU Diplomacy Paper* 2014. 8. sz. 22. o.
- 93 Konzuli irányelv preambulum (16) bekezdés.
- 94 EUSz 27. cikk (3). Turke András István: Az Európai Külügyi Szolgálat: a szorosabb integráció vagy a megosztottság eszköze? Víták és tervek az európai diplomáciai szolgálat kiépítéséről és jövőjéről. *Külügyi Szemle* 2010. 2. sz. 97. o.; Gömbös Csilla: Két év távlatából: Az Európai Külügyi Szolgálat. *Quot Capita, Tot Sententiae* – A Batthyány Lajos Szakkollégium Tanulmánykötete II. (szerk. Kálmán János). Batthyány Lajos Szakkollégium, Győr 2013. 80. o.
- 95 A Tanács Határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról (2010/427/EU) HL L 201 03.08.2010. 30. o. [EKSZ határozat] 1. cikk (3)–(4).
- 96 A Főképviselet köti a szükséges megállapodásokat az érintett fogadó országgal, nemzetközi szervezettel vagy harmadik országgal, illetve intézkedik, hogy a fogadó ország biztosítsa az Unió küldöttségei, valamint azok személyzete és tulajdona vonatkozásában a diplomáciai kapcsolatokról szóló, 1961. április 18-i bécsi szerződésben említettekkel azonos kiváltságokat és mentességeket. EKSZ határozat 5. cikk (6).
- 97 EKSZ határozat 5. cikk (3) bekezdés; Szabó Fruzsina Mariann: Az Európai Külügyi Szolgálat szerepe és fejlődése. *Jogelméleti Szemle* 2014. 3. sz. 197. o.
- 98 A küldöttségek a rendelkezésre álló keretek között logisztikai támogatást nyújtanak, többek között rendelkezésre bocsátanak irodahelyiségeket, szervezeti eszközöket és létesítményeket, például átmeneti szállást biztosítanak a konzuli személyzet és az intervenció csapatai részére, a tagállamok kérésére – segítik a tagállamokat diplomáciai kapcsolataik vonatkozásában és annak a feladatuknak az ellátásában, hogy forrássemleges alapon konzuli védelmet nyújtsanak az uniós polgárok számára harmadik országokban. Konzuli irányelv 11. cikk, EKSZ határozat 5. cikk (10) bekezdés.
- 99 EKSZ határozat 5. cikk (8) bekezdés.
- 100 L. EUSz 35(1) cikk és 35(2) cikk; *Dermendzhiev*: i. m. 11–12. o.
- 101 A Lisszaboni Szerződés előtti korszakban a delegációk az uniós elnökség helyi képviseltét látták el, a trojka időszakok váltakozása azonban nem szolgálta a külpolitikai egység kialakítását ezt követően azonban átvették az elnök ország feladatait és most a küldöttségek látják el EU képviselőt a nemzetközi szervezetekben. Pia Kerres – Ramses A. Wessel: Apples and Oranges? Comparing the European Union Delegations to National Embassies. *CLEER Papers* 2015. 2. sz. 12–13. o. Wouters–Duquet–Meuwissen: i. m. 5–6. o.
- 102 17/2001. (XI. 15.) KÜM rendelet a konzuli védelem részletes szabályairól, 1/A. cikk c) válsághelyzet: rendkívüli körülmények vagy események által előidézett olyan helyzet, amely jelentős számú magyar, illetve uniós polgárt hátrányosan érint vagy érinthet, és szükségessé teszi a konzuli szolgálat haladéktalan fellépését a konzuli védelem biztosítása érdekében. Válsághelyzetnek minősül különösen az életet, testi épséget külföldön közvetlenül fenyegető természeti katasztrófa, háborús cselekmény vagy fegyveres összecsúszás.
- 103 *Dermendzhiev*: i. m. 9–10. o.
- 104 EUSz 4. cikk (3) bekezdés.
- 105 EUSz 24. cikk (3) bekezdés.
- 106 *Dermendzhiev*: i. m. 14. o.
- 107 L. Balfour: The EEAS and National Diplomacies. <http://www.epc.eu/documents/uploads/>

- pub_3385_the_eas_and_national_diplomacies.pdf 163. o.
- 108 R. Balfour – K. Raik: Equipping the European Union for the 21st century. National diplomacies, the European External Action Service and the making of EU foreign policy. FIIA Report 36. 2013. 37–38. o.
- 109 Franciaországból nincs adat arra nézve, hogy hány vízumot bocsátott ki a konzuli hatósága és mennyit a határátlépési pontoknál, ezért teljesen pontos adat nem adható a konzuli hatóságok által kibocsátott vízumok számára nézve. Visa statistics for consulates, 2015. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm#stats (2016.09.13.)
- 110 Ez 164 esetet jelent 5 harmadik államban: Kambodzsában 29, Nepálban 91, Nigériában 3, Tunéziában 5 és a Dominikai Köztársaságban 36 ügyben történt konzuli védelmi intézkedés, javarészt ideiglenes utazási okmány kiállítása ügyében. Consular Affairs Working Party Report, 6–27. o.
- 111 Kerres–Wessel: i. m. 65. o.
- 112 Rosa Balfour – Kristi Raik: Learning to dance to the same tune? The European External Action Service and National Diplomacies. *European Policy Center*, 17 January 2013. 1–2. o. http://epc.eu/documents/uploads/pub_3231_learning_to_dance_to_the_same_tune.pdf (30.11.2016.)
- 113 14. Nyilatkozat a közös kül- és biztonságpolitikáról. HL C 326 2012.10.26. 345. o.
- 114 Csatlós Erzsébet: Perspectives of the Cooperation of National Administrative Authorities in the EU. *Jogelméleti Szemle* 2016. 3. sz. 54. o.
- 115 Kiss J. László: Európai Külügyi Szolgálat, avagy lehet-e global payerből global player? *Magyar Külügyi Intézet Tanulmányok* 2011. 1. sz. 13–14. o.

PFEFFER ZSOLT
adjunktus (PTE ÁJK)

A JOGVESZTŐ KÖZBESZERZÉSI JOGORVOSLATI HATÁRIDŐK A GYAKORLAT TÜKRÉBEN (II. RÉSZ)

3.2. A HIVATALBÓLI KEZDEMÉNYESEK KÉRDÉSE

Ugyancsak számos kérdést vet fel, amikor egy-egy támogatásból megvalósuló közbeszerzés (közbeszerzési eljárás) szabályszerűségét több különböző szervezet (vagy éppen személy, szervezeti egység) vizsgál. Ilyenkor ugyanis alapvető kérdésként fogalmazható meg, hogy mely időponttól (milyen iratok megérkezésétől, megismerésétől) kell számítani a szubjektív határidőt, melyik eljárási cselekmény jelöli ki azt az időpontot, amely megindítja a szubjektív határidő folyását.

Különösen akkor kérdéses egy-egy eset megítélése, amikor a jogkérdésre vonatkozó álláspont kialakítása egy folyamat eredményeként valósul meg: például az ajánlatkérő (akár mint kedvezményezett, támogatott, akár mint ellenőrzött szervezet) és az ellenőrzést végző szervezet huzamosabb ideig kommunikálnak egymással egy-egy lezárt közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódóan (például az ellenőrzést végző szervezet további iratok benyújtását írja elő, így hiányok pótlását vagy tényállások tisztázását kéri). Ha folyamatként definiálható az álláspont kialakítása, akkor értelemszerűen több ponton valósulhat meg a jogsértésről való tudomásszerzés is. Ennek megfelelően differenciált vizsgálatok tárgyává tehető a hivatalbóli kezdeményezést benyújtó szervezetek tudomásszerzése.

3.2.1. Az elektronikus rendszerekbe való feltöltés és a hiánypótlások kapcsolata

A támogatott közbeszerzéseknél az ajánlatkérő (mint kedvezményezett) külön elektronikus rendszeren keresztül kommunikál a közreműködő szervezettel (támogató hatósággal). A támogatásokra vonatkozó jogszabályok előírják a közbeszerzési eljárás dokumentumainak és a kapcsolódó nyilatkozatoknak a megküldését, amely a rendszerbe történő feltöltés által valósul meg.

Alapvető kérdés, hogy ha utóellenőrzés során (annak eredményeként) az ellenőrzést végző szervezet a közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódóan jogsértést tapasztal és kezdeményezést kíván benyújtani a KDB-hez, akkor mikortól számítódik a jogvesztő szubjektív határidő? Különösen akkor hangsúlyos ez a kérdés, amikor hiánypótlásra, illetve tényállás tisztázására kerül sor, mivel ilyenkor megadja a lehetőséget az ellenőrzést végző szervezet, hogy az ajánlatkérő megmagyarázza a felderült problémákat, a hiányzó iratok benyújtásával párhuzamosan. Vagyis a jogsértésről való tudomásszerzés akkor valósul meg, amikor „teljessé” vált az iratanyag, vagy akkor, amikor már az első jogsértést tartalmazó dokumentumot az ajánlatkérő feltöltötte?

A KDB joggyakorlata a szigorúbb álláspontot követi: nincs szükség a jogvesztő határidő folyásának kezdeté-